



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
24 October 2024
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于挪威根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2024 年 9 月 25 日和 26 日举行的第 497 次和第 498 次会议¹上审议了挪威根据《公约》第二十九条第一款提交的报告²。委员会在 2024 年 10 月 4 日举行的第 510 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎挪威根据《公约》第二十九条第一款提交的报告。委员会还感谢缔约国对问题清单³所作的书面答复⁴。
3. 委员会表示赞赏与缔约国代表团进行建设性对话讨论缔约国为落实《公约》而采取的措施，并欢迎代表团坦率地答复了委员会提出的问题。委员会还感谢缔约国在对话后提交书面补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准联合国九项人权条约中的八项条约⁵及其若干《任择议定书》，以及《国际刑事法院罗马规约》。
5. 委员会欢迎缔约国在《公约》相关领域取得的进展，包括：
- (a) 修正《武装部队法》第 69 条，旨在确保无论在和平时期还是在战争时期，均不再将军事逮捕作为纪律措施，该修正案于 2024 年 7 月 1 日生效；
- (b) 在更新警方搜寻挪威境内失踪人员指导原则方面持续取得进展；

* 委员会第二十七届会议(2024 年 9 月 23 日至 10 月 4 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.497 和 CED/C/SR.498。

² CED/C/NOR/1.

³ CED/C/NOR/Q/1.

⁴ CED/C/NOR/RQ/1.

⁵ 缔约国尚未批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。



(c) 将武装部队内部案件管辖权转交普通检察机关；

(d) 于 2023 年 6 月 20 日设立跨国收养问题调查委员会；

(e) 于 2018 年设立针对萨米人、克文人/芬兰裔挪威人和森林芬兰人的挪威化(同化)政策和不公行为调查委员会(又称真相与和解委员会)，该委员会于 2023 年 6 月发布报告；

(f) 于 2015 年 5 月 22 日通过关于挪威人权机构的第 33 号法设立挪威人权机构，该机构于 2022 年 10 月获得国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会重新认证，并保持 A 级地位；

(g) 设立泰特人/罗姆人委员会，该委员会于 2015 年发布题为“挪威对泰特人/罗姆人的政策(1850 年至今)”的报告；

(h) 于 2013 年 6 月批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，并指定议会监察署为该议定书下的国家防范机制。

C. 关注的主要问题和建议

6. 在本结论性意见中，委员会希望指出关切和建议，以确保缔约国防止和惩治强迫失踪行为和保证受害者权利的现行法律、此类法律的执行和主管机关的行为完全符合《公约》。因此，委员会鼓励缔约国落实委员会本着建设和合作精神提出的建议，以确保规范框架和国家主管机关采取的所有措施完全符合缔约国的条约义务。

1. 一般资料

《公约》的适用

7. 委员会注意到，缔约国在对话之前和在对话期间提供资料表明，由于缔约国实行二元法律制度，《公约》无法直接适用于国内法律秩序，国际义务必须被纳入国内法律才能适用。委员会还注意到，《公约》规定已通过主动和被动转化的方式纳入国内法律体系，有关强迫失踪的保护在国内法律体系的不同环节得到了保障。此外，委员会注意到，国内法院没有作出任何援引或适用《公约》规定的裁决。然而，委员会表示关切的是，关于《公约》落实工作的框架可能会影响国内法院在适用《公约》规定方面的一致性和统一性(第一、第四和第十二条)。

8. 委员会呼吁缔约国确保《公约》规定能够直接、统一地适用，并明确《公约》规定可在国内法院直接援引和适用。

利益攸关方参与编写报告

9. 委员会感到遗憾的是，没有收到明确资料说明缔约国在编写报告过程中与民间社会组织的磋商性质和范围，以及参与磋商的组织是否包括倡导强迫失踪受害者权利的组织，但委员会赞扬缔约国在编写对问题清单的答复时开展了磋商，根据代表团提供的资料，有多个利益攸关方在磋商进程中提供了信息，特别是挪威人权机构、议会监察署(国家防范机制)、挪威赫尔辛基人权委员会(作为约 40 个非政府组织的协调组织)和挪威红十字会的追查服务。

10. 委员会建议缔约国确保民间社会组织，特别是从事强迫失踪和人权保护工作的民间社会组织，参与缔约国向委员会提交报告的整个周期，并就《公约》落实工作所有相关事项定期征求其意见并向其通报情况。

国家人权机构

11. 委员会欢迎缔约国跟进落实国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会在 2017 年和 2022 年审查挪威人权机构时提出的建议，特别是采纳了与理事会和主任任命程序有关的建议，欢迎议会主动审查和协调包括挪威人权机构在内的五个议会监督机构的做法，并欢迎 2023 年 1 月修正的《挪威人权机构法》第 3 条提及《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

12. 委员会鼓励缔约国继续努力落实国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会在 2017 年和 2022 年提出的建议，并确保挪威人权机构完全符合《巴黎原则》。

个人来文和国家间来文

13. 委员会欢迎缔约国在对问题清单的答复中承认，委员会接收和审议关于强迫失踪或构成强迫失踪行为的个人来文和国家间来文这一权限具有关键作用。然而，缔约国解释说，这一权限的关键作用仅限于发生此类行为的国家，委员会对此感到遗憾。委员会还遗憾地注意到缔约国的立场，即发表声明承认委员会有权接收和审议个人来文和国家间来文并不是当前的优先事项(第三十一和第三十二条)。⁶

14. 委员会请缔约国尽早作出必要声明，承认委员会有权根据《公约》第三十一条和第三十二条审议个人和国家间来文，以期根据《公约》规定，加大力度防范和根除强迫失踪问题。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

失踪人员统计资料和登记册

15. 委员会注意到缔约国提供的资料表明，挪威没有收到关于强迫失踪或构成强迫失踪行为的报告或警报，主管机关也没有使用统一、可操作的失踪人员登记册。委员会注意到资料表明，挪威警方在搜寻人员时会使用多个登记册，但委员会感到关切的是，这些登记册所载的资料可能无法区分《公约》第二条所界定的强迫失踪案件和第三条所界定的失踪案件，以及不属于这些条款范围但也涉及人员失踪的其他犯罪或情况(第一至第三条、第十二条和第二十四条)。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑建立统一的失踪人员登记册，以便生成相关人员的准确和最新统计资料，并按性别、年龄、性别认同、性取向、国籍以及种族或族裔血统分列。此类资料应包括失踪日期、已找到的失踪人员数量(无论生死)以及《公约》第二条意义范围内的包含某种形式国家参与的案件数量；

⁶ CED/C/NOR/RQ/1, 第 15 段。

(b) 根据《公约》关于缔约国司法协助义务的第十四条和第十五条，确保这一登记册在必要时提供便利，实现与其他参与搜寻和调查强迫失踪案件的缔约国共享相关资料。

禁止强迫失踪的规定不容克减

17. 委员会表示赞赏缔约国在对话之前和在对话期间提供资料说明为保护宪法权利而设置的保障机制，并说明了宪法必要性理论及其构成条件，包括“严重危机”、“非常情况”和措施的绝对必要性——即，政府为维护民主、法治或王国存续，不得不采取克减《宪法》的措施的情况。⁷ 然而，委员会仍感关切的是，宪法必要性理论的例外性质以及 1950 年 12 月 15 日关于战时或战争威胁及类似情况下特别措施的第 7 号法第 3 条第 1 款的规定，并不能保证《公约》第一条第二款所载的绝对和无条件禁止强迫失踪的要求(第一条)。

18. 委员会建议缔约国根据《公约》第一条第二款，在国内法律中明确纳入绝对禁止强迫失踪的规定，并明确说明不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由。

强迫失踪罪

19. 委员会欢迎缔约国决定在《刑法》第 175 条(a)和(b)项下，将强迫失踪定为一项独立罪行。委员会还注意到缔约国提供资料说明国内法律中强迫失踪定义所使用的“bidra til”(“协助”)一词的范围，以及这一范围内的参与强迫失踪罪的形式。然而，委员会感到关切的是，使用“协助”一词可能导致相关法律解释不完全符合《公约》第六条第一款(一)项所述的所有参与形式，其中包含“制造、指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪的人，以及同谋或参与制造强迫失踪”的具体措辞(第二和第六条)。

20. 委员会鼓励缔约国确保强迫失踪定义所使用的措辞明确涵盖《公约》第六条例明的所有参与形式。

将强迫失踪定为危害人类罪

21. 委员会注意到缔约国提供资料解释了《刑法》关于危害人类罪的第 102 条第(1)款(i)项如何与《国际刑事法院罗马规约》第七条第二款(1)项相一致，但委员会关切的是，《刑法》第 102 条第(1)款(i)项没有明确提及强迫失踪，而是提到“非自愿失踪”。此外，该条款所界定的行为没有明确包括《公约》第二条所述的“实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由”和“拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落”等强迫失踪构成要素(第二和第五条)。

22. 委员会建议缔约国审查《刑法》第 102 条第(1)款(i)项所载的强迫失踪定义，以确保在法律上将强迫失踪定义为拒绝承认剥夺自由实情，或隐瞒失踪人员命运或下落，致使失踪人员不能得到法律保护的任何剥夺自由行为，不论剥夺自由或隐瞒的时间长短。⁸

⁷ 同上，第 17 段。

⁸ Yrusta 和 Yusta 诉阿根廷(CED/C/10/D/1/2013)，第 10.3 段。

上级的刑事责任与服从义务

23. 委员会注意到,《刑法》第 175 条(a)项规定了上级对强迫失踪的刑事责任。然而,委员会感到关切的是,第 175 条(a)项没有根据《公约》第六条第一款规定“对与强迫失踪罪有牵连的活动,实际行使过责任和控制”的上级的刑事责任。委员会还感到关切的是,刑法没有明确规定,不得援引服从义务作为强迫失踪的理由(第六条)。

24. 委员会建议缔约国确保刑法:

(a) 规定任何“对与强迫失踪罪有牵连的活动,实际行使过责任和控制”的上级的刑事责任;

(b) 明确禁止援引上级的命令或指示为强迫失踪罪辩护。

适当刑罚

25. 委员会注意到缔约国提供资料说明《刑法》第 175 条(a)和(b)项规定的对强迫失踪罪的最高刑罚,以及强迫失踪罪可适用的 14 天监禁的最低刑罚。委员会还注意到,缔约国提到,目前正在讨论是否有可能废除对某些罪行,特别是涉及性交的性侵犯罪的具体最低刑罚。然而,委员会认为,考虑到强迫失踪的极端严重性,刑法规定的最低刑罚并不适当,而且远低于最高刑罚,给予了法院宽泛的自由裁量权(第七条)。

26. 委员会建议缔约国确保最低刑期考虑到强迫失踪的极端严重性,并保证根据《公约》第七条,始终对这一罪行的行为人施以适当惩罚。委员会鼓励缔约国缩小强迫失踪罪最低和最高刑罚之间的差距。

3. 与强迫失踪相关的司法程序与合作(第八条至第十五条)

调查孤身未成年寻求庇护者从接待中心失踪的情况

27. 与禁止酷刑委员会⁹和儿童权利委员会¹⁰先前提出的关切一致,委员会同样感到关切的是,2015 年至 2022 年间至少有 356 名寻求庇护的未成年人从指定的接待中心失踪,而他们特别容易遭受强迫失踪、贩运和其他犯罪。委员会注意到,根据代表团提供的资料,国家警察总局已发现,有关这些孤身未成年人的失踪登记程序不明确,警方统计资料中的信息不完整。委员会还注意到缔约国认为,其中一些未成年人可能已前往其他邻国,同时注意到所收到的资料表明,2023 年 4 月至 2024 年 4 月间,已登记的从接待中心失踪的未成年寻求庇护者有 13 人。在这方面,委员会特别关切的是:

(a) 缺乏详细资料说明主管机关为搜寻失踪未成年人和调查其失踪情况而开展的工作,包括失踪登记、部署的搜寻和调查战略、采用的调查假设、行动的结果、主要的调查结论和遇到的障碍、调查的前景以及根据《公约》第九、第十

⁹ CAT/C/NOR/CO/6-7, 第 22 段; 和 CAT/C/NOR/CO/8, 第 25 和 26 段。

¹⁰ CRC/C/NOR/CO/5-6, 第 31(b)和第 32(c)段。

二、第二十四和第二十五条并参照《搜寻失踪人员指导原则》开展的其他相关搜寻和调查进程；¹¹

(b) 缺乏关于失踪的孤身未成年寻求庇护者的分类统计信息，也缺乏资料说明缔约国采取了哪些措施以确保他们的个人数据得到充分记录，包括记录到基因和法医数据库中，以便以完全符合《公约》第十九条的方式查明他们的身份；

(c) 缺乏资料说明缔约国采取了哪些措施，以确保所实施的所有搜寻和调查战略均参照《搜寻失踪人员指导原则》原则 4，保证采取差异化方针，考虑失踪儿童和青少年的具体要求，并立足性别和多样性视角。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第九条、第十二条、第二十四条和第二十五条第二款，并参照《搜寻失踪人员指导原则》，彻底调查孤身未成年寻求庇护者从接待中心失踪的案件，并搜寻和识别可能遭遇强迫失踪的受害者。在这方面，委员会请缔约国考虑委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)中所载的建议；

(b) 确保收集关于失踪的孤身未成年寻求庇护者的分类数据，确保他们的个人数据得到充分记录，包括记录到基因和法医数据库中，以便以完全符合《公约》第十九条的方式查明他们的身份；

(c) 确保所实施的所有搜寻和调查战略均参照《搜寻失踪人员指导原则》原则 4，采取差异化方针，考虑失踪儿童和青少年的具体要求，并立足性别和多样性视角。

萨米人和挪威五个少数民族的权利

29. 委员会表示赞赏代表团在对话期间提供的关于泰特人/罗姆人委员会和真相与和解委员会的任务、组成和报告相关活动的资料，并赞扬缔约国就过去的侵犯人权行为向约 1,000 名萨米人和约 1,400 名泰特人/罗姆人提供了赔偿。委员会明确了泰特人/罗姆人委员会和真相与和解委员会没有调查任务，并注意到真相与和解委员会收集了 750 多份证词，并对个人经历进行了分析，¹² 但委员会仍然关切的是，缺乏移交机制，无法将材料移交刑事机关就报告的侵犯人权行为开展调查，以确定刑事责任和补救办法，特别是在报告的强行带走儿童并将其安置在收容机构和寄养家庭、强迫成年人重新安置到劳动改造区以及其他可能构成强迫失踪的做法方面。委员会还关切地注意到，关于落实泰特人/罗姆人委员会和真相与和解委员会报告所载建议的现有机制和计划机制，所收到的资料有限(第二、第十、第十一、第十二和第二十五条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 规定泰特人/罗姆人委员会和真相与和解委员会报告所载建议应予执行；

¹¹ CED/C/7，附件。

¹² 真相与和解委员会的报告，第 19 号文件(2023 年 6 月 1 日)(挪威文)。

(b) 建立机制，对可能构成或导致强迫失踪或非法带走儿童的做法和行为进行司法调查，并对受害者进行适当的补救。

国际合作和司法协助

31. 委员会欢迎缔约国出台有关刑事事项国际合作的法规。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供详细资料说明在实践中如何开展国际合作和司法协助，而在缔约国假定从接待中心失踪的未成年寻求庇护者可能已前往他国的情况下，缔约国也没有提供资料说明在搜寻这些未成年人和调查其失踪情况¹³ 方面进行的任何国际合作和司法协助机制。委员会回顾指出，这些机制在便利搜寻和调查进程、促进相关信息共享和协助强迫失踪受害者方面发挥着重要作用(第十四和第十五条)。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》第十四和第十五条，与其他缔约国一道实施有效合作和司法协助机制，以促进信息和证据共享，支持搜寻和识别失踪人员，调查相关失踪案件及起诉涉案人员，并为受害者提供支持，包括缔约国国民在另一国失踪的情况；

(b) 确保根据《公约》第十四和第十五条，与其他相关国家建立合作和司法协助机制，搜寻从接待中心失踪的孤身未成年寻求庇护者，查明其下落，并向其提供保护；

(c) 确保今后缔结的所有司法协助协定，包括目前正在谈判的协定，均包含关于强迫失踪的具体规定。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

33. 委员会注意到缔约国提供资料说明了根据《人权法》和《挪威引渡法》第 6 条规定，在当事人因种族、宗教、国籍、政治信念或其他政治情况而面临酷刑或其他不人道或有辱人格的待遇或处罚或迫害风险的情况下，禁止引渡或移交。然而，委员会感到关切的是，没有法律规定明确提及强迫失踪风险构成禁止驱逐、遣返、移交或引渡到别国的依据。此外，委员会注意到，如《2023-2029 年遣返战略》所述，遣返程序将保障基本权利。但委员会仍然感到关切的是：

(a) 如代表团所述，移民局就驱逐决定开展个人风险评估时，无论是在对原籍国背景的分析中，还是在对个人情况的分析中，都没有明确涉及强迫失踪的具体特点和动态；

(b) 采用“快速遣返”¹⁴ 和加速受理程序后，主管机关无法获得充足的时间以根据《公约》第十六条对目的地国的强迫失踪风险进行彻底的评估和核实，或查明当事人是否为贩运受害者等其他相关信息，可能导致寻求庇护者被迅速或

¹³ 另见 CAT/C/NOR/CO/6-7, 第 22 段；CAT/C/NOR/CO/8, 第 26 段；CRC/C/NOR/CO/5-6, 第 32(c)段。

¹⁴ 见 <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/dokumenter/rapporter-planer-og-strategier/return-strategy-2023-2029-eng.pdf>。

自动遣返或驱逐。在这方面，委员会回顾联合国难民事务高级专员公署提出的关切，即在加速受理程序铺开、程序保障削弱以及入境点在紧急情况下可自动拒绝入境等因素的综合影响下，寻求庇护者和难民将面临推回风险；¹⁵

(c) 缺乏资料说明在缔约国新设立的遣返合作体制框架下，例如在北欧国家关于遣送无权居留欧洲联盟和申根地区者返回原籍国的联合倡议下(该倡议旨在实现北欧联合遣返行动)，¹⁶ 采取了哪些措施来评估强迫失踪风险。

34. 委员会建议缔约国考虑在国内法律中明确规定，在有充分理由认为当事人面临强迫失踪风险的情况下，禁止将其驱逐、推回、移交或引渡。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 确保制定明确、具体的标准和程序，在实施驱逐、遣返或引渡之前，评估并核实当事人是否在目的地国面临强迫失踪风险，如存在此类风险，则不对其实施驱逐、引渡或遣返；

(b) 确保所有遣返和驱逐程序给予主管机关充足时间，在实施驱逐、遣返或引渡之前，对当事人在目的地国面临强迫失踪的风险进行全面和个人的评估；

(c) 保证所有遣返和驱逐程序都纳入识别贩运受害者的机制和转介保护、援助和康复服务的适当机制；

(d) 参照委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)，特别是以下建议：采取必要措施防止移民失踪，加强司法协助以便利与失踪移民搜寻调查工作有关的信息和证据共享，并为失踪移民及其亲属提供支持服务。

冲突期间的基本法律保障

35. 委员会赞赏代表团提供资料并作出补充书面澄清，说明缔约国在批准《公约》时对第十七条第二款所作的声明和保留的性质。委员会注意到，挪威国防军使用的《武装冲突法手册》规定了尊重人权和国际义务的责任，但委员会表示关切的是，相关保障机制通过政策文件编纂，而非根据《公约》第十七条第二款在国内法律中编纂，其约束力、执行、法律保护的强度及一致性等方面存在法律限制(第一和第十七条)。

36. 委员会请缔约国考虑撤销对《公约》第十七条第二款所作的声明，并确保根据《公约》第十七条第二款和国际人道法相关规则，在国内法律中规定基本法律保障，包括在武装冲突背景下的基本法律保障。

被剥夺自由者的登记和基本保障

37. 委员会欢迎代表团提供的关于警方新指令的资料，该指令对被剥夺自由者登记系统的使用角色和程序进行了规范，自 2024 年 9 月 1 日起生效。然而，委员会关切地注意到，缺乏资料说明缔约国实施了哪些现有监测机制以防止登记记录不全的情况，如国家防范机制在 2023 年察访奥斯陆地区法院警方看守所时所观

¹⁵ 见 <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2021/11/UNHCR-Recommendations-to-Norway-Nov-21.pdf>。

¹⁶ 见 <https://uim.dk/media/12365/press-release-3110.pdf>。

察到的情形，¹⁷ 并确保其他剥夺自由场所不会发生此类情况。委员会赞赏代表团提供资料说明缔约国全国各地的被剥夺自由者登记册相互关联。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到资料说明现有的剥夺自由登记册与其他相关登记册，特别是与基因数据库和其他国家的登记册是否具有互操作性。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 保证有力监测关于使用被剥夺自由者登记册的警方新指令的实施情况，并确保及时准确地在全国各地的登记册中添加信息，确保所有被剥夺自由者从被剥夺自由之初就毫无例外地得到登记，确保定期更新信息并定期进行检查，如有违规行为，则根据《公约》第二十二(二)项对负责更新登记册的官员进行问责；

(b) 确保现有和将来的所有剥夺自由登记册至少包含《公约》第十七条第三款所要求的信息，并与基因登记库、其他国家的登记册和上文第 16 段建议的失踪人员统一登记册等其他相关登记册互相关联且具有互操作性。

信息获取

39. 委员会注意到缔约国提供的关于批准《公约》时对第二十条第一款所作声明的资料。委员会认识到尊重被剥夺自由者隐私的重要性，并注意到缔约国提供资料说明其并非系统性限制知情权，相关限制的适用取决于当事人年龄和个人情况等因素。然而，委员会感到关切的是，缔约国的声明限制了缔约国提供《公约》第十八条第一款所述信息的义务，这可能会影响当事人亲属、代理人、律师和其他具有合法利益者获悉当事人命运和下落的权利。在这方面，委员会强调以下几点：

(a) 援引保密义务对知情权进行限制时，这种限制并不保证仅限于《公约》第二十条第一款所述的“特殊原因”和绝对必要性的唯一例外情况，而获取第十八条所述信息的权利只有在此类情况下才可加以限制；

(b) 国内法律提到，在某些情况下，即使未经被剥夺自由者同意，也可与具有合法利益者共享信息，但这些规定措辞宽泛——如《刑事诉讼法》第 182 条所采用的“特殊原因”一语，可能对法律解释的一致性造成挑战；

(c) 缔约国提到，亲属和代理人可通过其他途径，如查阅已排期的审讯清单或出席审讯，了解当事人被剥夺自由的情况，¹⁸ 但这没有考虑到强迫失踪案件的情况。在强迫失踪案件中，当事人亲属、代理人、律师和其他具有合法利益者对当事人的命运和下落一无所知，因此难以获取司法系统提供的信息；

(d) 虽然缔约国制定了关于拒绝披露案件档案和国家所控信息情形的补救规则，但委员会关切地注意到，没有法律规定寻求《公约》第十八条第一款所述信息的具有合法利益者可获得司法补救(第十八至第二十条)。

40. 委员会建议缔约国，确保在被剥夺自由者不同意共享有关被剥夺自由的信息的情况下，以尊重《公约》第二十条所载条件的方式履行保密义务并保障隐私权。此外，委员会敦促缔约国保障有关人员有权得到及时、有效的司法补救，以

¹⁷ CED/C/NOR/RQ/1, 第 8 段。

¹⁸ CED/C/NOR/1, 第 149-212 段。

便立即得到第十八条第一款所述的信息。根据第二十条的规定，这项权利在任何情况下都不得中止或限制。

《公约》相关培训

41. 委员会注意到缔约国提供资料说明其为警察、狱警以及卫生和社会服务人员提供了关于一般人权框架，包括关于剥夺自由标准的多项培训方案。然而，委员会感到关切的是，缺乏关于强迫失踪和《公约》规定的具体培训方案，而缔约国认为，由于没有强迫失踪案件，未开展此类培训的做法是合理的(第二十三条)。¹⁹

42. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第二十三条，确保所有执法人员(不论文职或军事人员)、医务人员、移民官员、儿童照料人员、公职人员和其他可能参与监押或处置任何被剥夺自由者的人员，包括法官、检察官和负责司法的其他官员，定期接受关于强迫失踪和《公约》的专门培训；

(b) 在强迫失踪问题培训课程中纳入其他相关文件，如《搜寻失踪人员指导原则》、委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)和《关于非法跨国收养的联合声明》。²⁰

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

受害者的定义和了解真相的权利以及获得赔偿和及时、公正、充分补偿的权利

43. 委员会注意到缔约国提供的资料，但仍然关切的是，国内法律未对受害者作出明确界定，一人能否在法律上被认定为“受害者”由司法机关自由裁量，且取决于当事人在多大程度上受到强迫失踪的直接影响，²¹ 而这一规定没有反映《公约》第二十四条所确立的保障。委员会还感到关切的是，国内法律并未明确承认受害者有权了解关于强迫失踪情况、调查进展和结果以及失踪人员命运的真相。委员会注意到缔约国提及的赔偿机制，即主要侧重于少数民族情况的非经济补偿机制，能够提供额外形式的非经济赔偿，特别是恢复原状、康复、抵偿(包括恢复尊严和名誉)和保证不再发生。然而，委员会感到遗憾的是，此类赔偿机制不一定适用于所有强迫失踪受害者(第二条及第二十四条第二、第四和第五款)。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 制定符合《公约》第二十四条第一款的受害者定义；

(b) 根据《公约》第二十四条第二款，在国内法律中明确承认强迫失踪受害者了解真相的权利；

(c) 根据《公约》第二十四条第五款，确保通过法律规定增加强迫失踪受害者获得非经济形式赔偿的机会，特别是恢复原状、康复、抵偿和保证不再发生。

¹⁹ CED/C/NOR/RQ/1, 第 101 段。

²⁰ CED/C/9.

²¹ CED/C/NOR/RQ/1, 第 104 段。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

非法带走儿童

45. 委员会注意到《刑法》第 261 条第(1)款规定的关于防止将未成年人非法带离照料中心的法律保障。然而，委员会感到关切的是，这一规定没有提及儿童或照料者被置于法律保护之外从而被置于照料范围之外的情况，因此并未按照《公约》第二十五条第一款的规定，将非法带走儿童的行为定为刑事犯罪。委员会还感到遗憾的是，缺乏资料说明缔约国采取了哪些现行措施，以查找被非法带走或强迫失踪的受害儿童的下落，包括与其他缔约国合作的措施和起诉责任人的措施(第十四、第十五和第二十五条)。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 将《公约》第二十五条第一款所述的所有行为列为具体罪行，并根据罪行的极端严重性规定适当的刑罚。缔约国应防止儿童失踪，搜寻和识别可能是《公约》第二十五条第一款(一)项意义上的被非法带走的受害儿童，并制定将这些儿童送回原籍家庭的具体程序；

(b) 根据《公约》第十四和第十五条，实施合作和司法协助机制，以搜寻和识别可能被带走或强迫失踪的受害儿童，并向受害者提供支持。

接待中心和照料中心的孤身未成年寻求庇护者

47. 委员会欢迎代表团提供资料说明其制定了新的指导原则，以加强搜寻包括未成年寻求庇护者在内的失踪人员的程序，并防止失踪。在这方面，委员会注意到以下资料，即移民局于 2022 年设立了特别监督机制，以改善接待中心的管理。然而，委员会感到关切的是：

(a) 没有采取充分措施保护年轻的寻求庇护者，包括留在接待中心和照料中心以及从这些地点失踪的年轻寻求庇护者，使他们免于面临强迫失踪和贩运等其他相关犯罪的风险；

(b) 缔约国在实践中对从接待中心失踪的孤身未成年寻求庇护者所承担的保护和照料义务模糊不清；

(c) 缺乏资料说明缔约国采取了哪些措施以防止未成年寻求庇护者从接待中心失踪，并保护他们免遭强迫失踪或贩运等相关犯罪；

(d) 事实上，移民局管辖下的接待中心向儿童提供的保护²² 在标准和质量方面，与儿童福利服务机构管辖下的照料机构向儿童提供的保护并不相同(第二、第三和第二十五条)。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施保护年轻的寻求庇护者，包括留在接待中心和照料中心以及从这些地点失踪的年轻寻求庇护者，使他们免于面临强迫失踪和贩运等其他相关犯罪的风险；

²² CAT/C/NOR/CO/8, 第 25 段。

(b) 根据《公约》并参照委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年), 确保搜寻失踪人员的措施, 包括目前正在制定的警方指导原则提及强迫失踪风险;

(c) 作出一切努力, 提高对 15 至 18 岁孤身未成年寻求庇护者的照料和保护质量;

(d) 制定一切必要措施, 防止未成年寻求庇护者从接待中心失踪, 包括查明失踪原因, 并定期对接待中心进行后续探访和视察;

(e) 采取措施, 确保保护机制考虑到从接待中心失踪的孤身未成年寻求庇护者的情况, 并确保这些机制便于使用。

非法跨国收养

49. 委员会欢迎缔约国于 2023 年 6 月设立跨国收养问题调查委员会。委员会注意到跨国收养问题调查委员会预计将在 2025 年底提交报告, 但感到关切的是:

(a) 缺乏资料说明缔约国采取了哪些措施, 以处理过去和目前关于源自儿童强迫失踪情形的非法跨国收养的指控;

(b) 仅提供了有限的资料说明缔约国采取了哪些措施, 以审查和监测将在跨国收养问题调查委员会报告发布之前办理的跨国收养程序; 委员会同时注意到, 有八个国家的调解许可证已被撤销。

50. 委员会建议缔约国:

(a) 根据《公约》第二十五条并参照《关于非法跨国收养的联合声明》, 在考虑到儿童最大利益的前提下, 制定具体程序, 审查源自强迫失踪的任何收养、安置或监护, 在适当情况下宣布其无效, 并重新确定当事儿童的真实身份;

(b) 确保对正在进行的跨国收养程序实施强有力的审查和监测机制, 并确保跨国收养问题调查委员会即将提出的建议得到实施。

D. 履行《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

51. 委员会谨此回顾各国在成为《公约》缔约方时承担的义务, 并就此促请缔约国确保采取的所有措施, 无论性质如何, 也无论出自哪个主管机关, 均完全符合《公约》和其他相关国际文书。

52. 委员会还希望强调, 强迫失踪对妇女和儿童有特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。失踪人员的女性亲属特别有可能在社会和经济上处于严重不利地位, 还可能因设法寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害者的儿童, 其人权特别容易受到诸多侵犯, 包括身份替换。在这方面, 委员会特别强调, 缔约国必须确保在落实本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时, 系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需要。

53. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会起草的问题清单的书面答复和本结论性意见, 以提高司法、立法和

行政机关、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害者亲属组织参与落实本结论性意见所载建议。

54. 根据《公约》第二十九条第三款，委员会请缔约国在 2028 年 10 月 4 日之前提交关于委员会各项建议落实情况的最新具体资料，以及关于《公约》所载义务履行情况的任何其他新资料。委员会鼓励缔约国在编写资料时与民间社会，特别是受害者组织进行磋商，委员会将在此基础上决定是否根据《公约》第二十九条第四款请缔约国提供补充资料。
